

LA “SOCIEDAD PARTICIPATIVA”:

¿Fin del Estado del Bienestar?

I. Cuestiones preliminares: noción amplia de democracia y participación ciudadana, de Estado del Bienestar y de integración europea

De entrada, cabe observar que la idea de sociedad participativa no puede disociarse de una noción amplia de democracia y de participación ciudadana. Por tanto, de lo que se trata es de profundizar en formas de democracia sustancial de las que emerja una sociedad participativa que supere el fiasco de la democracia representativa y la práctica obsolescencia de las formas de democracia directa. En realidad, la sociedad participativa debe concebirse como una nueva dimensión instrumental de la participación ciudadana que mejore tanto la democracia procedimental (derecho de sufragio) como la democracia sustancial (ejercicio cotidiano de otros derechos de ciudadanía), aprovechando asimismo el potencial de las nuevas tecnologías.

Ahora bien, la sociedad participativa, ante el desencanto de las formas tradicionales de participación (los partidos políticos como cauce participativo representativo ordinario y los instrumentos de democracia directa como vehículo participativo excepcional), no debe concebirse como un fin en sí misma, sino como un modo de regenerar la democracia para que los instrumentos de participación ciudadana se justifiquen por su rendimiento en la consecución de fines sociales y la consolidación de derechos sociales propios del Estado del Bienestar (esto es, en establecer prioridades básicas –en educación, salud, vivienda, etc.– con optimización de recursos y, correlativamente, exigencia de responsabilidades). En otros términos, la sociedad participativa no puede implicar el fin del Estado del Bienestar, sino que debe tener por fin su reforma y optimización.

De igual modo, la desafección generada por los casos de corrupción que han salpicado a los partidos políticos mayoritarios con responsabilidades gubernamentales en el ámbito estatal o en el terreno autonómico (*PP, PSOE, CiU*), no tiene que comportar el fin del Estado de Partidos (la prueba la suministran, tras las elecciones locales y

autonómicas de 24 de mayo de 2015, los partidos “emergentes” como *Ciudadanos* o *Podemos* -que se ha nutrido en buena medida de la “cantera” de la movilización social asociada al 15-M). Antes bien, semejante apatía debe conducir a incrementar la preocupación por la regeneración de la política, con medidas como el cumplimiento (eventualmente a través de la reforma de la Ley de Partidos) de las exigencias constitucionales de organización y funcionamiento democráticos de los partidos, la reducción del número de aforados y la reconsideración del modo de conceder indultos, la modificación de la Ley Electoral General para fortalecer el vínculo entre representantes y representados, además de otros mecanismos conexos (reforma de la Justicia en sentido amplio -especialmente del Consejo General del Poder Judicial y del Tribunal Constitucional- para fortalecer su independencia con respecto a los partidos, paralela independencia de la autoridad de responsabilidad fiscal con relación al Gobierno, o revitalización del papel de los parlamentarios).

A tal efecto, del mismo modo que debe profundizarse en la democracia participativa, resulta imperioso completar los déficits del Estado del Bienestar a través de los estándares locales y autonómicos, así como de los cánones europeos. Desde esta perspectiva, el reto no radica tanto en reinventar, sino en explotar los cánones positivos (combatiendo, por ejemplo, el “dumping social” o la desregulación de estándares laborales o ambientales) ya postulados desde la Europa del bienestar o, si se prefiere, de la Europa social y democrática de Derecho.

Con tal filosofía, para dinamizar la sociedad participativa y, con ello, proveer a los fines del Estado del Bienestar, de un lado se lanzarán propuestas de incorporación de parámetros europeos positivos todavía no asumidos en España (es decir, aprobar las asignaturas europeas pendientes, en materias como los derechos sociales, la participación de las personas extranjeras en la vida pública local, o el acceso a documentos, la transparencia pública y el buen gobierno); y, de otro lado, se realizará el papel que la sociedad participativa está llamada a desarrollar en el terreno local y autonómico, incluso y pese a la falta de voluntad estatal o de controvertidos “pactos globales” comerciales suscritos por la UE (con Canadá o con Estados Unidos) que parecen desconocer la esencia de la propia noción de ciudadanía situada teóricamente en el centro de la construcción europea.

Así pues, además de apostar por una democracia formal o procedimental basada en el ejercicio (o abstención) del derecho de voto al tiempo que por una democracia material o sustancial fundada en el goce diario y permanente de los demás derechos, es obvio que la democracia no presenta una faceta exclusivamente (y, ni siquiera, prevalentemente) civil y política, sino además y sobre todo un cariz social, económico y cultural. O, en otros términos, debe lucharse por promover y defender, a la par, los derechos civiles y políticos y los derechos económicos, sociales y culturales, por mor

del ya indiscutible principio de indivisibilidad, interdependencia e igual importancia de todos los derechos humanos. Paralelamente, la sociedad participativa no debe manifestarse en términos de participación ciudadana como equivalente a participación política sino, más ampliamente, como inclusión social e implicación en la vida de la comunidad; de lo cual se desprende la imbricación entre participación ciudadana efectiva y evitación de situaciones de precariedad, pobreza o exclusión social.

De igual manera, la concepción del Estado del Bienestar en el marco de la integración europea no es reconducible solamente a la Unión Europea de “los Veintiocho” (que trae su origen del Tratado de la CECA de 1951 y posteriores Tratados de la CEE y de la Euratom de 1957), sino que debe predicarse asimismo y sobre todo de la organización paneuropea por excelencia, esto es, el Consejo de Europa (fundado en 1949 y compuesto actualmente por 47 Estados miembros).

¿Por qué introducimos la integración europea en el debate? Porque los tres pilares comunes a ambas organizaciones europeas son la democracia, el Estado de Derecho y los derechos humanos. Y, desde esta óptica, el Estado del Bienestar debe imperativamente aprehenderse en el más amplio marco europeo y mediante la proyección social de esos tres pilares, es decir, democracia social, Estado social y derechos sociales.

En estas coordenadas, pese a todo, no puede eludirse una crítica inicial a ambas organizaciones europeas. En particular, el Consejo de Europa resulta inconsecuente cuando impone aceptar el instrumento emblemático de democracia civil y política (el Convenio Europeo de Derechos Humanos de 1950) para integrarse en el “club”, mientras que no exige ratificar el Pacto Europeo de Democracia Social (la Carta Social europea de 1961, revisada en 1996) para ser Estado Miembro de la Organización. Del mismo modo, el Parlamento Europeo cuenta con un poder mitigado que, al ser la máxima expresión de la democracia representativa, devalúa asimismo la participación indirecta de la ciudadanía. La cual, dicha sea de paso, sigue encontrando dificultades a la hora de articular la iniciativa ciudadana europea (un millón de firmas) reconocida mediante el Tratado de Lisboa de 2007; o no se ve frecuentemente reflejada como “sociedad participativa” en un dinámico diálogo social practicado a escala de la Unión o en la no siempre activa Plataforma de las organizaciones de la sociedad civil integrada en la FRA (Agencia de Derechos Fundamentales).

2. Ideas para fortalecer Democracia y Participación en su acepción procedimental

Los movimientos sociales que han aflorado en el ambiente de la crisis de los últimos años en torno al 15-M han dinamizado indudablemente el ejercicio de la democracia material, hasta el punto de relativizar en cierta y justa medida la insuficiente democracia formal caracterizada por el disfrute del derecho de sufragio. Esa dinamización de los clásicos derechos sustanciales, desconocida hasta entonces y al rebufo de las protestas contra los perniciosos efectos de la crisis, se ha presentado hasta tal punto novedosa que ha llevado precisamente a hablar de un nuevo modelo de “sociedad participativa”; sin que, no obstante, se conozcan muy bien los perfiles de ese modelo que, como se decía, guarda una estrecha conexión con esos movimientos sociales emergidos frente a las consecuencias negativas de la crisis y, sobre todo, para la vigencia del Estado del Bienestar.

Realmente, tampoco queda claro si podemos hablar de un nuevo modelo de “movimientos sociales”, puesto que la movilización (o las movilizaciones) reviste asimismo características diversas. En lo que atañe a la sustancia del Estado del Bienestar, lo bien cierto es que la movilización suele ser pacífica, y sólo excepcionalmente ha adoptado un carácter violento o insurreccional. En algunos casos, como en los movimientos “sin papeles” (en países como Bélgica), la insurrección se ha vuelto desgraciadamente en contra de algunos de sus protagonistas (que incluso han puesto en peligro su vida o integridad mediante huelgas de hambre), más que dirigirse físicamente contra las autoridades; lo mismo ha sucedido (en este caso, en España) con movimientos “anti-desahucios” (en donde algunos protagonistas, abocados a la desesperación, han optado por el suicidio). En ese ambiente, han aflorado en nuestro país controvertidas prácticas como los “escraches”, caracterizados por tenues perfiles entre las libertades de manifestación y expresión por un lado y, por otro, los derechos (de la personalidad, del goce pacífico del domicilio o del desempeño de un cargo público) de representantes políticos.

En cualquier caso, retomando el hilo de las ideas para fortalecer la democracia y la participación en su acepción procedimental, me parece que, sin perjuicio de reflexionar sobre nuevos modelos de sociedad participativa o de movilización social, deberíamos sacar partido de las figuras o los institutos que ya han sido objeto de consenso en el ámbito europeo y que, no obstante, siguen presentándose como asignaturas pendientes en España. Me refiero, de manera señalada, a los consensos generados en Europa tendentes a democratizar y fomentar la participación en el nivel más próximo, justamente, a la ciudadanía, esto es, el ámbito local, de acuerdo adicionalmente con el conocido principio de subsidiariedad.

En esta línea, España debería proceder a la ratificación del *Convenio europeo sobre la participación de extranjeros en la vida pública local de 5 de febrero de 1992* del Consejo de Europa que, entre otras medidas, prevé cinco años de residencia para sufragio en elecciones locales. Efectivamente, España fue restrictiva en esa apertura hacia Europa, curiosamente en 1992, al asumir el Tratado de Maastricht para facilitar el derecho de sufragio activo y pasivo en elecciones municipales, medida encaminada básicamente a favorecer la “ciudadanía europea”, pero extendida a los nacionales del Espacio Económico Europeo y posteriormente a nacionales de países latinoamericanos y otros continentes mediante el correspondiente acuerdo recíproco. Así, se reformó el artículo 13.2 de la Constitución española de 1978 para posibilitar el sufragio pasivo (ser candidato para convertirse en concejal o alcalde), dado que dicha disposición sólo preveía el sufragio pasivo, pero sin suprimir la condición de “reciprocidad”.

¿Cuáles serían las ventajas de esa apertura “internacional” a nivel local? En mi opinión, haría más visible la integración social de inmigrantes con arraigo en España y, por tanto, la aceptación de dicho Convenio de 1992 sería apta para poner freno a actitudes xenófobas. Mientras tanto no se verifique la asunción de dicho compromiso, nos enfrentamos a las siguientes paradojas, entre otras: de un lado, contamos con extranjeros residentes durante largo tiempo y con arraigo en España que no pueden participar en elecciones locales y, en cambio, existen españoles no residentes (acaso no hayan pisado siquiera el territorio español) que sí disfrutan de dicha participación (se verifica una prevalencia de la nacionalidad y una preocupación por la ciudadanía española en el exterior –acorde con la Ley estatal y las leyes autonómicas en la materia); y, de otro lado, recordemos que los nacionales de los países miembros de la Unión Europea (la ciudadanía europea) pueden votar y ser elegidos en elecciones locales pero no pudieron, por ejemplo, participar en el referéndum español sobre la “Constitución europea” celebrado en 2005, al regirse por las reglas de la participación electoral general.

Así pues, la propia “sociedad participativa” europea cuenta con déficits, como lo demuestra el modo circunspecto con el que se ha diseñado la iniciativa ciudadana europea introducida mediante el Tratado de Lisboa de 2007, que a la par reflejó la naturaleza timorata y euroescéptica de los Estados miembros de la UE a la hora de llegar más lejos, no atreviéndose a reconocer un auténtico “referéndum europeo” para cuestiones “constitucionales europeas” (por ejemplo, la reforma de los Tratados constitutivos, o la adhesión de nuevos socios a la UE).

3. Ideas para reforzar Democracia y Participación en su vertiente sustancial

A la vista de lo anteriormente reseñado, cabe cuestionarse si todo depende de la (falta de) voluntad estatal a la hora de fortalecer la democracia y la participación ciudadana a través de la incorporación de los cánones europeos. La respuesta es clara: no necesariamente, pues los entes locales y regionales son elementos originarios y primordiales de la integración europea.

En efecto, la apuesta por la subsidiariedad y por el papel dinámico de los municipios en la construcción europea precede incluso a la creación de la primera Comunidad Europea que es el germen de la actual UE, esto es, la CEEA (Comunidad Europea del Carbón y del Acero, cuyo tratado constitutivo se firmó en París el 18 de abril de 1951). En particular, el 28 de enero de 1951 se fundó el *Consejo de los Municipios de Europa* en Ginebra por sesenta electos locales de Suiza, Francia, Italia y Benelux, que compartían la convicción de que “todo divide a los Estados y todo une a los municipios” y aspiraban a reconstruir “una Europa más solidaria partiendo del nivel más próximo a los ciudadanos: el municipio”.

El citado organismo devino *Consejo de los Municipios y de las Regiones de Europa* en 1984 (integrado en la *Unión Internacional de Entidades Locales*, el Consejo constituye la asociación de entidades locales y regionales más representativa de Europa, como nexo de unión entre dichas entidades y las instituciones supranacionales). Sus actividades se han desarrollado, desde el inicio de su andadura ya en los años cincuenta del siglo pasado, en tres vertientes principales: la *política de hermanamientos*, la *política regional y de ordenación del territorio a nivel europeo*, y la *colaboración con las instituciones europeas* (no sólo con la Unión Europea, sino asimismo con el Consejo de Europa). Repárese en la importancia de estas áreas en clave actual, especialmente en la segunda, para la regeneración democrática y la participación de la sociedad civil a propósito de los casos de corrupción urbanística que han empañado el mundo de la política (señaladamente en el ámbito local y regional).

Pues bien, como se apuntaba, la acción del *Consejo de los Municipios y de las Regiones de Europa* se halla en la base de la creación de los más importantes órganos consultivos de las entidades infraestatales tanto en la UE (*Comité de las regiones*) como en el Consejo de Europa (*Conferencia permanente de los poderes locales y regionales* –creada en 1957, pasó a denominarse *Congreso permanente de los poderes locales y regionales* en 1994), así como de los fondos europeos destinados al desarrollo regional y local (incluida una partida presupuestaria para el hermanamiento de municipios y ciudades).

Es cierto que se trata de órganos consultivos, no decisorios; pero semejante participación infraestatal a escala europea se revela fundamental. De igual manera, la participación ciudadana que no asuma la forma de voto (decisorio), es decir, la verificada a través del ejercicio de otros derechos y libertades (asociación, reunión, expresión) también es esencial en términos de calidad democrática (no carácter esporádico, sino cotidianeidad). Debe recordarse que del Congreso de poderes locales y regionales del Consejo de Europa surgió la propuesta de elaboración y luego adopción de un importante tratado, la *Carta Europea de la Autonomía Local de 15 de octubre de 1985*. Por otra parte, en el ámbito del “soft-law” (pero, no por ello, menos importante a efectos de fomentar la “sociedad participativa”), debe mencionarse asimismo la *Carta Europea de Salvaguarda de los Derechos Humanos en la Ciudad de 18 de mayo de 2000* (Saint-Denis, Francia), que es el resultado del trabajo preparatorio iniciado en Barcelona en 1998 en el marco de la Conferencia “Ciudades por los Derechos Humanos”, que se organizó en conmemoración del 50º Aniversario de la Declaración Universal de los Derechos Humanos; participaron en dicho encuentro centenares de representantes políticos de diferentes ciudades europeas, que aunaron su voz para reivindicar un mayor reconocimiento político como actores clave en la salvaguarda de los derechos humanos en un mundo cada vez más urbanizado.

Bajo ese mismo prisma, el reforzamiento de la democracia y la participación ciudadana en términos sustanciales, en el día a día, se articula a través de medidas como el acceso a documentos y la transparencia en la vida pública, en todos los niveles territoriales (europeo, estatal, regional y local). En dicha dirección, una nueva propuesta para democratizar y fomentar la participación ciudadana sustancial radica en la ratificación del *Convenio del Consejo de Europa sobre Acceso a los Documentos Públicos de 18 de junio de 2009*, otra asignatura pendiente para España. En paralelo, cabe denunciar asimismo que España tampoco ha ratificado el *Protocolo adicional a la Carta Europea de la Autonomía Local sobre el derecho de participación en los asuntos de las entidades locales de 16 de noviembre de 2009*, que incide en ese derecho de acceso a documentos públicos.

Y, nuevamente, cabe cuestionarse: ¿Qué hacer ante la falta de voluntad estatal a la hora de ejercer su titularidad del *treatymakingpower*? Pues bien, cuando se cierran las puertas (estatales), se corre el riesgo de dejar abiertas las ventanas (regionales). Así, a veces se articulan “pasarelas sustanciales” autonómicas, como la *Ley 1/2014, de 24 de junio, de Transparencia Pública de Andalucía* (que supera a la Ley estatal, *Ley 19/2013, de 19 de diciembre, de transparencia, acceso a la información pública y buen gobierno*), remitiéndose llamativamente a los cánones de ese Convenio europeo de 2009 no aceptado por España.

Por lo demás, no toda asimetría o discrepancia de niveles entre Comunidad Autónoma y Estado ha de ser objeto de conflicto competencial, del que cabe extraer seguramente aspectos positivos en caso de producirse (por ejemplo, STC 93/2015, de 14 de mayo, sobre el *Decreto-ley 6/2013, de 9 de abril, de medidas para asegurar el cumplimiento de la Función Social de la Vivienda*), sobre todo si el canon autonómico persigue adecuarse al estándar europeo más favorable (principio “favor libertatis” que, por cierto, está presente en las últimas reformas estatutarias: verbigracia, artículos 13 y 38 del Estatuto de Andalucía).

4. Ideas para asentar la dimensión social de Democracia y Participación

Permítaseme avanzar algunas ideas para fortalecer la idea de “sociedad participativa” y reforzar la sustancia del Estado del Bienestar a través del conocido como “Pacto Europeo de Democracia Social”, o sea, la Carta Social Europea del Consejo de Europa y la actividad de su máxima instancia de garantía, el Comité Europeo de Derechos Sociales. El texto originario de la Carta Social de 1961 ha conocido una evolución, a través de diversas modificaciones: el Protocolo (nº 1) adicional de 1988 que garantiza cuatro nuevos derechos; el Protocolo (nº 2) de enmienda de 1991 que prevé la reforma del mecanismo de control; el Protocolo (nº 3) adicional de 1995 que establece el mecanismo de las reclamaciones colectivas, y la Carta Social Europea revisada de 1996, que consolida en versión única los cuatro derechos introducidos por el Protocolo adicional de 1988, amplía el catálogo de derechos y recoge el mecanismo de reclamaciones colectivas previsto en el Protocolo de 1995.

El caso es que de los 47 Estados miembros del Consejo de Europa, 43 han ratificado la CSE (ya sea la revisada de 1996 -concretamente 33- ya sea únicamente la originaria de 1961 -todavía 10) y sólo 15 el Protocolo de reclamaciones colectivas de 1995. La verdad es que España no ofrece un buen ejemplo en este sentido, pues pese a constituirse como “Estado social y democrático de Derecho” (artículo 1 de la Constitución de 1978), se sitúa en el nivel más bajo de compromiso: ratificó la Carta Social de 1961 el 6 de mayo de 1980 y el Protocolo adicional de 1988 el 24 de enero de 2000; pero sigue sin asumir el Protocolo de reclamaciones colectivas de 1995 (ni siquiera firmado por el momento) o la Carta revisada de 1996 (cuya firma se produjo el 23 de octubre de 2000).

Sin lugar a dudas, en clave de sociedad participativa y Estado de Bienestar europeo, la mayor asignatura pendiente que debe lamentarse en España es la no aceptación del Protocolo de 1995 sobre reclamaciones colectivas. Dicho procedimiento tiene la virtud (frente al sistema de demandas individuales ante el Tribunal Europeo de Derechos Humanos, cuyo filtro de admisibilidad, tras el agotamiento de los recursos judiciales

internos, es sumamente restrictivo, con más del noventa y cinco por ciento de inadmisiones tras un “peregrinaje judicial” de varios años en el ámbito doméstico) de resultar operativo directamente (desde que se produzca una supuesta violación “colectiva” –no un caso aislado–, sin que deban utilizarse los remedios jurídicos domésticos) merced al dinamismo y compromiso de los sujetos legitimados, a saber, los interlocutores sociales y las organizaciones de la sociedad civil.

Con la vigencia de dicho procedimiento, se propiciaría la adopción de una solución europea (una decisión vinculante del Comité Europeo de Derechos Sociales) en un lapso de aproximadamente un año y pocos meses (entre las fases de admisibilidad y de fondo), evitándose de tal suerte conflictos judiciales internos y, eventualmente, ante el propio Tribunal Europeo. Así, sin por supuesto erigirse en la panacea o el antídoto frente a todas las posibles vulneraciones de los derechos sociales, de haber sido aceptado por España ese procedimiento judicial de reclamaciones colectivas, cuestiones controvertidas en el contexto de la crisis económica como la legislación sobre la reforma laboral o el drama de los desahucios, podían haber encontrado una rápida resolución a escala europea, la cual es fruto de mayor adhesión que la generada (sin consensos suficientes) a nivel estatal. Así ha sucedido, a título de ejemplo, en el caso de las decisiones adoptadas por el Comité en 2012 (reclamaciones colectivas nº 65 y 66, así como 76 a 80) frente a la legislación anticrisis griega aprobada en 2010 (medidas de austeridad en materia de flexibilidad del mercado laboral y reducción drástica de pensiones) por imposición de la Troika.

Centrémonos ahora, no obstante, en otras experiencias del Comité Europeo de Derechos Sociales que ilustran esa concepción de la sociedad participativa y de la profundización en el Estado del Bienestar; lo cual podemos reconducir a tres ilustraciones relacionadas con la indivisibilidad de los derechos cívico-políticos y los derechos socio-económicos y culturales.

Primera ilustración. El modo de vida “nómada” de personas itinerantes y de etnia gitana no puede ser obstáculo injustificado para su participación política (electoral). Se trata de la Reclamación nº 51/2008 (*Centro de Derechos para los Gitanos Europeos c. Francia*), resulta mediante decisión de 19 de octubre de 2009. En dicha Decisión, el Comité acogió las pretensiones impugnatorias de la organización reclamante, según la cual las personas itinerantes, viajantes o nómadas (“gens du voyage” -“travellers”, en inglés) en Francia eran víctimas de injusticia en el acceso a la vivienda, y especialmente de exclusión social y de desalojos forzosos, así como de segregación en la atribución de las viviendas, de condiciones mediocres de alojamiento y de falta de seguridad; además, Francia no habría adoptado las medidas necesarias para mejorar las condiciones de vida de los inmigrantes gitanos procedentes de otros Estados miembros del Consejo de Europa. Pero, sobre todo, en lo que ahora nos atañe, el

Comité estimó que se había infringido el artículo 30 (derecho a la protección contra la pobreza y la exclusión social), considerado de forma autónoma y en conjunción con el artículo E de la Carta Social revisada, no sólo por las disfunciones provocadas por las autoridades públicas francesas en la adopción de medidas globales y coordinadas para promover el acceso efectivo a la vivienda, sino asimismo porque esa exclusión social de las personas nómadas se hallaría en la base de la ruptura del principio de indivisibilidad de los derechos fundamentales, al quedar excluidas del derecho de voto y otros derechos relativos a la participación ciudadana: la legislación francesa, al obligar a esas personas a estar inscritas de manera ininterrumpida en el mismo municipio durante tres años (frente a los seis meses exigidos con carácter general) para figurar en una lista electoral y poder ejercer el derecho de voto, sería discriminatoria.

Segunda ilustración. No cabe *guetización* por razón de precariedad o pobreza que, además, conduce a exclusión social y a privación de derechos de ciudadanía (no acceso a documentación y, por tanto, imposibilidad de ejercicio derechos de participación política por parte de nacionales del propio Estado, que además son expulsados de su territorio al no poder acreditar la nacionalidad). El ejemplo viene suministrado, en este caso, por la Reclamación nº 58/2009 (*Centre on Housing Rights and Evictions -COHRE- c. Italia*), resulta mediante decisión de 25 de junio de 2010. Entre las graves violaciones sustanciales constatadas por el Comité, interesa llamar la atención sobre la conculcación del artículo E con conjunción con el artículo 30 de la Carta Social Europea revisada, tanto por las condiciones de pobreza derivadas de la segregación y marginación engendradas en los campamentos gitanos, como por la exclusión social de las personas de etnia gitana de toda posible participación ciudadana y política, a lo que habrían contribuido los poderes públicos italianos al poner obstáculos al respeto de la identidad étnica y las opciones culturales de esa minoría en la cultura, los medios de comunicación y los diferentes niveles administrativos, así como al no facilitar la obtención de los documentos de identidad que permiten acceder a la condición de elector.

Y tercera ilustración. No cabe renunciar a libertad política (ciudadanía política, libertad de movimientos) por falta de libertad económica. La referencia viene dada, en este supuesto, por la Reclamación nº 63/2010 (*Centre on Housing Rights and Evictions -COHRE- c. Francia*), resulta mediante decisión de 28 de junio de 2011, sobre el desmantelamiento de campamentos gitanos (de origen búlgaro y rumano) en Francia en el verano de 2010. En síntesis, el Comité no aceptó la argumentación del Gobierno francés según la cual las expulsiones de personas gitanas procedentes de Bulgaria y Rumanía no habrían sido colectivas, sino tras un examen individualizado caso por caso mediante un procedimiento de retorno voluntario. Para alcanzar dicha conclusión, en el apartado 66 de su decisión concreta el Comité: primeramente, todas las expulsiones

controvertidas en el verano de 2010 de las que se hicieron eco los medios de comunicación y fueron incluidas en sus informes por diversas organizaciones no gubernamentales afectaban a personas de etnia gitana, sin que el Gobierno hubiera podido aportar un solo caso que demostrara lo contrario; en segundo término, el carácter colectivo de dichas expulsiones quedaba acreditado por el gran número de personas afectadas sin haberse procedido por las autoridades francesas a una examen individualizado de cada persona, lo que quedaba ilustrado en el expediente con numerosos impresos de “*ordenes de abandonar el territorio francés*” (“*ordres de quitter le territoire français*”) que consistían en formularios de contenido idéntico y estereotipado (salvo los nombres y las fechas de nacimiento escritas a mano) sin añadir otros datos referentes a la situación individual o la duración de la presencia de cada persona en Francia; y, en tercer lugar, aunque las cifras exactas sobre el número de expulsiones de personas gitanas de origen búlgaro y rumano pudiere prestarse a controversia, resultaba incontestable que la cifra de retornos de dichas personas hacia su país de origen aumentó considerablemente durante el verano de 2010. Por lo demás, el Comité añadió en el apartado 69 que “*el Gobierno ni siquiera ha llegado a acreditar el carácter irregular de las personas gitanas de origen rumano y búlgaro cuya expulsión constituye el objeto de la presente reclamación a la luz de las disposiciones transitorias del Acta de adhesión a la Unión Europea de Rumanía y Bulgaria, así como a la vista del ejercicio del derecho de entrada y estancia de los ciudadanos de la Unión y de los miembros de su familia regulado por la Directiva 2004/38/CE*”. Y cerró su argumentación el Comité: de un lado, no aceptando el carácter voluntario de los retornos basado en supuestas circunstancias humanitarias, sino que esos retornos habrían disfrazado realmente expulsiones colectivas forzadas, tanto por la dinámica del desmantelamiento de campos gitanos acompañada por la consecuencia ineludible de la expulsión del territorio nacional, como por el hecho de aceptar una ayuda financiera (300€ por adulto y 100€ por niño) que revelaría una situación precaria “*en la que la ausencia de libertad económica comporta un peligro para el disfrute efectivo de la libertad política de movimientos*” (apartado 73), lo que en última instancia revelaría una inaceptable renuncia de derechos fundamentales; y, de otro lado, “*el Gobierno no ha demostrado que habría habido una colaboración real con las autoridades rumanas o búlgaras con el fin de gestionar esas repatriaciones*” (apartado 76).

5. Reflexiones finales: la contribución de los estándares autonómicos y europeos a la mejora de la calidad democrática

A la vista de lo acabado de exponer, el fomento de la dimensión social de la democracia y de la participación a nivel local y autonómico pasaría por la aceptación a nivel estatal (para aprobar así las correspondientes asignaturas pendientes) tanto de la Carta Social Europea revisada de 1996 como del reseñado Protocolo de Reclamaciones

Colectivas de 1995, para así equipararnos, cuando menos, a nuestro tres países vecinos (Francia, Italia o Portugal), que ya asumieron en su día ambos compromisos del Consejo de Europa.

Y, otra vez, debemos interrogarnos: ¿Qué hacer ante la falta -hasta la fecha- de voluntad estatal? De nuevo, se me antoja que no son despreciables las posibles “pasarelas sustanciales” autonómicas. Pues, en efecto, en el terreno de los derechos y las políticas públicas, tanto los nuevos Estatutos de Autonomía aprobados desde 2006 como su legislación de desarrollo en materia de derechos sociales y de participación (pese a ser impugnadas algunas de esas disposiciones autonómicas por el Gobierno estatal, especialmente a través de procedimientos de conflicto de competencias) comportan realmente el desarrollo de cánones europeos de obligado cumplimiento (por ejemplo, el acceso a la salud de personas inmigrantes en situación irregular a tenor del artículo 11 de la Carta Social Europea, según la conclusión hecha pública por el Comité Europeo de Derechos Sociales en enero de 2014).

Como se decía, el procedimiento de reclamaciones colectivas (ante dicho Comité) presenta la ventaja de permitir sustancialmente reaccionar más rápidamente ante situaciones atentatorias contra la dignidad humana (la justicia, si es lenta, no es justicia) y, como valor añadido, propicia una implicación mayor de la sociedad civil en la defensa de los derechos humanos. Veamos una ilustración más: la Reclamación nº 45/2007 (*INTERIGHTS c. Croacia*), resuelta por el Comité mediante su decisión de 30 de marzo de 2010, que concluyó con retirada de las escuelas croatas de material didáctico (libro de texto) que contenía manifestaciones homófobas, esto es, contrarias a una educación sexual y reproductiva (a una educación para la ciudadanía) sin estereotipos ni parámetros discriminatorios (por razón de orientación sexual).

El ejemplo precedente muestra, por añadidura, que la mejor garantía para forjar una sociedad participativa en el Estado del Bienestar es la cultura de y en derechos humanos, la pedagogía de y para la libertad; lo cual, dicho sea de paso, constituye un mandato constitucional (artículo 27.2 de la Constitución española de 1978) que puede y debe mejorarse desde los estándares autonómicos. Reza así, con tal espíritu y a título de ejemplo, el artículo 11 del nuevo Estatuto de Andalucía (*Promoción de los valores democráticos y ciudadanos*): “Los poderes públicos de Andalucía promoverán el desarrollo de una conciencia ciudadana y democrática plena, fundamentada en los valores constitucionales y en los principios y objetivos establecidos en este Estatuto como señas de identidad propias de la Comunidad Autónoma. Con esta finalidad se adoptarán las medidas precisas para la enseñanza y el conocimiento de la Constitución y el Estatuto de Autonomía”. Por consiguiente, no se trata de concebir la sociedad participativa como la exploración de nuevas fórmulas de gestión de los servicios públicos, o de reconducir las relaciones entre los poderes públicos y la ciudadanía a un

mero disfrute de ayudas o subsidios típicos del Estado del Bienestar, sino de reforzar la conciencia ciudadana para ejercer unos derechos sociales ya reconocidos. El debate que se ha impuesto en el ambiente de crisis sobre la sostenibilidad o no del gasto público debe ceder nuevamente su puesto al debate sobre la vigencia de un modelo social basado en un acervo de derechos que son jurídicamente exigibles.

En definitiva, esa mejora de la participación ciudadana y democrática puede y debe forjarse asimismo desde los estándares europeos, a través de una educación para la ciudadanía que favorezca el “sentimiento constitucional europeo”. Pues, a fin de cuentas, como se ha puesto de manifiesto, la sociedad participativa está llamada a desarrollar un papel fundamental en el terreno local y autonómico en el marco de la integración europea (como ciudadanía europea, con sentimiento constitucional europeo), incluso y pese a la falta de voluntad estatal y de polémicos “pactos globales” (como el Tratado Transatlántico de Comercio y de Inversiones entre Estados Unidos y la Unión Europea, conocido como el TTIP, o el similar Acuerdo entre Canadá y la UE, conocido como CETA) que parecen eludir el papel de la ciudadanía; de hecho, frente a las negociaciones y la conclusión ambos acuerdos se registró una iniciativa ciudadana europea (STOP TTIP), que sin embargo fue rechazada por la Comisión Europea en fecha 10 de septiembre de 2014, con el siguiente motivo de denegación: “La iniciativa ciudadana propuesta está manifiestamente fuera del ámbito de competencias de la Comisión para presentar una propuesta de acto jurídico de la Unión para los fines de aplicación de los Tratados”.

Referencias bibliográficas

Alfonso Mellado, Carlos, Jimena Quesada, Luis, y Salcedo Beltrán, Carmen, *La Jurisprudencia del Comité Europeo de Derechos Sociales frente a la crisis económica*, Albacete, Bomarzo, 2014, 300 pp.

Bilbao Ubillos, Juan María, “La iniciativa ciudadana europea”, *Cuadernos Europeos de Deusto*, nº 46, 2012, pp. 49-84.

Blanco Valdés, Roberto, “¿Escraches? No, gracias”, *Claves de la Razón Práctica*, nº 229, 2013, pp. 60-69.

Caruso, Bruno e Fontana, Giorgio (coord.), *Lavoro e diritti sociali nella crisi europea*, Bologna, Il Mulino, 2015, 289 pp.

De Schutter, Oliver, “Welfare State Reform and Social Rights”, *Netherlands Quarterly of Human Rights*, Vol. 33/2, 2015, pp. 123-162.

Faniel, Jean, et Paternotte, David, « Mouvements sociaux: un modèle belge ? », *Les analyses du CRISP en ligne*, 1^{er} juin 2015, pp. 1-3 (www.crisp.be).

IvankovićTamamović, Aleksandra, *The Impact of the Crisis across the Member States of the EU. Comparative Analysis*, Study for the Committee of Civil Liberties, Justice and Home Affairs, Brussels, European Parliament, 2015, 214 pp.

Jimena Quesada, Luis, “Adoption and Rejection of Austerity Measures: Current Controversies under European Law (focus on the Role of the European Committee of Social Rights)”, *Revista Catalana de Dret Públic*, nº 49, diciembre 2014, pp. 41-59.

Ramírez Nárdiz, Alfredo, “La participación como respuesta a la crisis de la representación: el rol de la democracia participativa”, *Revista de Derecho Político*, nº 90, 2014, pp. 177-210.

Tajadura Tejada, Javier (coord.), *Diez propuestas para mejorar la calidad de la democracia en España*, Madrid, Biblioteca Nueva, 2014, 187 pp.